

# Det italienske velferdsregimet: Fortsatt katolsk, konservativt og korporativt?

Steinar Stjernø

## The Italian welfare regime – still Catholic, conservative and corporatist?

In 1990, Esping-Andersen classified Italy as a Catholic, conservative and corporatist welfare regime. The author discusses to what extent this classification is still valid. The focus is on changes and reforms in labour market policy, family policy and pension policy from 1950 to 2013. The significance of socioeconomic factors, political-institutional factors, and ideas and ideology in institutional change are discussed. The Italian welfare regime can still be classified as conservative, but liberal elements have become stronger. It has Catholic traits, but these have become weaker. The pension system has become less corporatist, but the ambition of developing a three-pillar system will make the system more fragmented and more complex and will result in new differences in social benefits between wage earners in different branches and geographical areas.

*Steinar Stjernø*

*Professor*

*Høgskolen i Oslo og Akershus*

*Fakultet for samfunnsfag*

*E-post: steinar.stjerno@hioa.no*

*I velferdsforskningen har det etter Esping-Andersens *The three worlds of welfare capitalism* (1990) vært vanlig å skille mellom tre ulike typer velferdsregimer – det sosialdemokratiske/nordiske, det liberale angelsaksiske og det katolsk-konservative. Utviklingen i Tyskland – prototypen på det katolsk-konservative regimet – ble beskrevet i Tidsskrift for velferdsforskning nr. 2-2007.<sup>1</sup> Italia, som også er et av de største industrilandene i Europa, var, ifølge Esping-Andersen, et velferdsregime av samme type. Dette bidraget drøfter utviklingen det italienske velferdsregimet fra den annen verdenskrig og fram til Monti-regjeringas reformer og belyser om denne karakteristikken fortsatt er dekkende.*

Esping-Andersen karakteriserte det katolsk-konservative, korporative velferdsregimet som statusorientert og statuskonserverende: Staten sørger for at ulike klasser og yrkesgrupper har ulike rettigheter.<sup>2</sup> Forskjeller i yrkeslivet føres videre gjennom et sosialforsikringsssystem som finansieres av arbeidsgivere og arbeidstakere, og som har svak omfordelende virkning. Kirken har stor innflytelse og bidrar til at tradisjonelle familieformer opprettholdes. Det katolske subsidiaritetsprinsippet understreker at det offentlige skal gripe inn bare når familiens ressurser er uttømt, og sosiale tjenester til familier er lite utviklet. Regimet skiller seg fra sosialdemokratiske regimer, som har høy deltakelse i arbeidsmarkedet, universelle ytelser og omfattende sosiale tjenester, og fra markedsorienterte angelsaksiske regimer, med lave universelle ytelser og stort innslag av behovsprøvde ytelser.

Esping-Andersen brukte data fra 1980, som viste at Italia da var en ekstrem variant av dette regimet, med det mest fragmenterte trygdesyste-

*Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 17, nr. 2, 2014, side 2–19.

© 2014 Fagbokforlaget

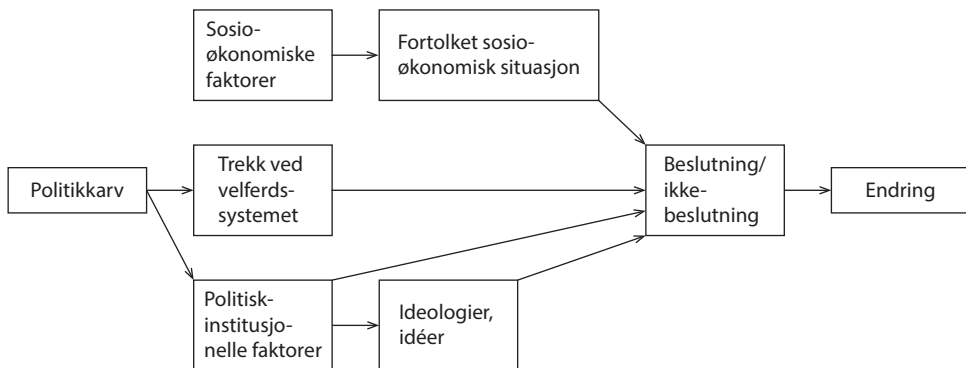
met og lavere grad av universalisme enn Tyskland og andre slike velferdsregimer. Ferrera (1996) – en nøkkelperson i italiensk velferdsforskning – mente i diskusjonen etter utgivelsen av boka at landene i Sør-Europa utgjorde en egen kategori – den «søreuropeiske modellen». Inntektssikrings-systemet var polarisert med sjenerøse ytelser på noen områder og store hull på andre, med en lite aktiv arbeidsmarkedspolitikk, svake sosiale tjenester, svak statsmakt, men med et nasjonalt hel-sevesen etter britisk og nordisk mønster. Senere bidrag har argumentert for at Italia og de andre landene i Sør-Europa ikke utgjør et eget regime, men hører sammen i en søreuropeisk «familie» av velferdsstater (Guillén og Álvarez 2001).

Dette bidraget går ikke inn i den debatten, men har som siktemål er å gi en framstilling av utviklingen i italiensk velferdspolitikkk de siste 60 år på tre sentrale områder – arbeidsmarkeds-, familie- og trygdepolitikken, samt belyse hvilke faktorer som har bidratt til endringer på hvert av disse områdene.<sup>3</sup> Spørsmålet er om de endringer som har skjedd på disse tre sentrale områdene har gjort betegnelsene «korporativ» «konservativ» og «katolsk» mindre adekvate som beskrivelse av det italienske velferdsregimet? Bidraget er derfor en kasusstudie av en spesiell variant av denne typen velferdsstater, som ikke pretenderer å ha gyldighet for de andre landene i Sør-Europa.<sup>4</sup> Men Italias sentrale betydning for den økonomiske

utviklingen i Europa, gjør at en slik kasusstudie kan være av interesse for mange.

### Opplegg

Beslutninger om endring av velferdsordninger skjer i en situasjon der det foreligger en politikk-arv – erfaringer med tidligere løsninger/ikke-løsninger – på et sosialt problem. Sosioøkonomske faktorer, som økonomiske konjunkturer, arbeidsløshet, demografiske endringer, kan gjøre tidligere tiltak inadekvate, skaffe tilgang til økte eller færre ressurser for nye tiltak – avhengig av sentrale aktørers fortolkning. Politisk-institusjonelle faktorer – valgordninger, partier, fagorganisasjoner og andre nasjonale og internasjonale aktører – vil influere på valg av politikk. Arbeider inspirert av nyinstitusjonalistisk teori har pekt på at når en velferdsinstitusjon er etablert, kan den skape *stivhengighet* – føringer – som gjør det fordelaktig å videreføre den, mens utvikling medfører kostnader (Pierson 2000). Slike nyinstitusjonalistiske tilnærminger har stått så sterkt at for eksempel Béland (2005) har funnet det nødvendig å argumentere for det selvsagte – som legges til grunn her – at politiske ideologier og idéer også kan ha innflytelse på politiske beslutninger. Til sammen vil politikk-arv, sosioøkonomiske, politisk-institusjonelle faktorer og ideologier/verdier influere på beslutninger så vel som ikke-beslutninger om videreføring eller



Figur 1. Gir en forenklet framstilling av det analyseskjemaet som legges til grunn i det følgende.

endring. Prinsipielt kan ulike kombinasjoner av faktorer være sentrale på de tre områdene, og jeg skal vurdere hvilken betydning faktorene i figuren har hatt på utviklingen av de tre områdene av den italienske velferdspolitikken.

Studier på 1990-tallet pekte på at stivhet gjorde velferdsstaten robust (Pierson 1996) og bidro til at endringer derfor ofte ble gradvise (*inkrementelle*). Det siste tiåret har for eksempel Thelen (2003) og Thelen og Streeck (2005) pekt på at mange små og gradvise endringer kan resultere i store forandringer. Omdanning (*conversion*) kan skje ved at en eksisterende velferdsordning får et nytt mål eller målgruppe. En ny ordning kan opprettes parallelt med en eksisterende på samme område og kan gradvis overta funksjonen til den eksisterende (*layering*). En privat, skattesubsidert ordning kan supplere offentlig, skattefinansiert ordning – eller omvendt – og gradvis få en større betydning. Fortrengning (*displacement*) kan skje når nye modeller oppstår og utfordrer eksisterende modeller. Det siste ligger nært opptil hva Hall (1993) kaller paradigmeskifte, som innebærer at politikkenes mål endres – for eksempel at pensjoners mål endres fra beskyttelse mot fattigdom til sikring av tilvendt levestandard. Hacker (2005) viser videre til at ikke bare beslutninger, men også ikke-beslutninger kan føre til at en institusjon undermineres og mister sin betydning hvis den ikke tilpasses nye sosiale risikoer (*drift*). Jeg skal belyse hvilken rolle disse fenomenene har spilt i endringene av det av italiensk velferdsregimet.

### Sosialpolitisk arv fra det liberale og det fascistiske velferdsregimet

Det parlamentariske demokratiet som ble gjenopprettet i Italia etter den annen verdenskrig overtok en sosialpolitisk arv: aktiv sysselsettingspolitikk, en konservativ familiepolitikk og et bismarcksk sosialforsikringsystem. Sosialforsikringssporet var etablert i 1898 med en obligatorisk forsikring mot arbeidsulykker (betegnet som den italienske velferdsstatens fødsel) (Fredri 1989). Den var basert på prinsippet om de-

finerte bidrag: Lønnstakerne og arbeidsgiverne betalte avgift på lønna, og ytelsen ble bestemt av avkastningen av det innbetalte. Den omfattet arbeidere i industri, bergverk og bygg, som utgjorde sju prosent av arbeidsstyrken (Ferrera 1986, 1993).

Det var en ordning som lett kunne kopieres med alders- og uføreforsikringer for andre yrkesgrupper og i forsikringer på andre områder, både i en liberal reformfase 1898–1922 og under fascismen 1922–1942. I 1919 ble det innført obligatorisk forsikring mot arbeidsløshet. De ulike ordningene ble samlet under *Cassa nazionale per le assicurazioni*, med representanter for lønnstakerne, arbeidsgiverne og eksperter i styret (Bartocci 1999). Det var et forsiktig steg mot et nasjonalt system.

Da Fascistpartiet (PNF) tok regjeringmakta, omdannet det sosialforsikringene og brukte til sine formål. Fascistene ønsket – i motsetning til de liberale regjeringene – en aktiv stat. *Laissez-faire*-politikkenes tid var forbi, og statens oppgave skulle være å skape solidaritet (Mussolini 1938). Offentlige arbeider med veibygging, jernbane og nydyrking skapte nye arbeidsplasser, mens kvinner ble presset ut av jobbene for at menn skulle få arbeid (Lupo 2005). Et spesielt «lønnkompensasjonsfond» sikret at arbeidere i store industribedrifter ikke ble sagt opp ved konjunktursvingninger (Conti og Silei 2005). Det ble kimen til en varig todeling mellom ansatte i store og mindre bedrifter.

PNF og kirken fant hverandre i en reaksjonær familiepolitikk. Kvinnenes plass var i hjemmet, som husmor og mor, og mannen skulle arbeide og være overhode i familien (Ginsborg 1989). Lån og bonuser stimulerte til giftemål og barnefødsler, mens prevensjon, abort og homofili ble straffbart (Rico og Cetani 2001). En «Nasjonalinstitusjon for moderskap og barn» – *ONMI (Opera Nazionale Maternità e Infanzia)* – rettet sin virksomhet mot kvinner og barn i «anormale» familier (Grazia 1993). For å stimulere til flere fødsler ble det innført en barnetrygd for industriarbeidere og småbrukere (1934). Den ble

sett som et lønnstillegg, finansiert ved avgift på lønna, betalt av lønnstakerne og arbeidsgiverne (Biase 2010).

### Velferdspolitisk ekspansjon 1948–1960

Etter den annen verdenskrig var det altså utviklet et sosialforsikringsspor som ikke bare hadde overlevd fascismen, men også blitt utviklet videre. William Beveridges forslag om å utvikle en universell velferdsstat var kjent i Italia, og et utvalg – D'Aragona-kommisjonen – la i 1947 fram et forslag som hadde en del felles trekk med det som senere kom til å kjennetegne velferdsstaten i Norden (Silei 2004): et integrert trygdesystem med like ytelser for alle yrkesgrupper, nasjonalt helsevesen, ytelser ved sykdom og uførhet basert på tidligere inntekt, med en øvre inntektsgrense. Men de sosioøkonomiske forutsetningene – ressursene – var ikke tilstede. Regjeringa avviste forslaget fordi den mente at det ville kreve enten en dramatisk økning i trygdeavgiftene eller av skattnivået (Passato 2007).

Det falt også av politiske–institusjonelle og ideologiske grunner. Etter valget i 1948 hadde Italia et politisk system med nye politiske aktører og andre politiske konstellasjoner enn i sosialforsikringsmodellens hjemland Tyskland og i Norden. Partisystemet var preget av det Sartori (2005) betegnet som polarisert pluralisme: mange partier, systemfiendtlige partier til høyre og venstre og sterke ideologiske motsetninger. Det fantes verken et stort liberalt, konservativt parti eller et stort sosialdemokratisk parti. Et stort kristendemokratisk parti (DC) hadde oppslutning fra de mange små næringsdrivende, funksjonærene og sysselsatte i jordbruket. Fra 1948 var DC dominerende som regjeringsparti fram til partiet ble oppløst i 1992. DC var et sentrumparti som brukte staten aktivt til å fordele goder til sine velgere – lokalisering av arbeidsplasser, jobber i det offentlige, offentlige oppdrag, trygdeordninger og trygdeytelser (klientellisme). DC lyttet til arbeidsgivernes organisasjon *Confindustria* og profesjoner med egne sosialforsikringskasser som var imot D'Aragona-kommisjonens forslag om

et mer universelt velferdssystem. Mot DC sto et stort kommunistparti – PCI, støttet av CGIL, den største fagorganisasjonen for industriarbeiderne, som alt hadde egne sosialforsikringsordninger de ikke ville dele med andre. PCI ble derfor ingen forkjemper for et universelt trygdesystem. Sosialistpartiet, som hadde langt mindre oppslutning enn PCI, argumenterte sterkest for et mer universelt og integrert velferdssystem. PSI var på 1950-tallet alliert med, men underordnet PCI.

Utover på 1950-tallet opplevde Italia en sterk økonomisk vekst, støttet opp av en internasjonal høykonjunktur. Oppgangen varte helt til oljekrisa på begynnelsen av 1970-tallet. Industrialisering, migrasjon fra sør til nord, urbanisering og sekularisering skapte sosioøkonomiske forutsetninger for en mer aktiv velferdspolitik.

Arbeidsmarkedspolitikken videreførte fram til begynnelsen av 1970-tallet flere trekk fra den fascistiske perioden, med tiltak i Sør-Italia for industriutvikling og en jordreform. Fagbevegelsen var uten innflytelse, arbeidslivet preget av vilkårlighet og autoritære arbeidsgivere.<sup>5</sup> Arbeidsledighetsstrygdens ytelser lå på et minimumsnivå, krevde lang opptjening og gjaldt bare for et halvt år, men lønnskompensasjonsfondet fra fascismen ble gjenopprettet og sikret ansatte i storindustrien 2/3 av tidligere lønn når bedriften ikke hadde nok å gjøre. Den todelte arbeidsmarkedspolitikken, der ansatte i storindustrien hadde bedre ordninger enn andre arbeidere, ble altså ført videre (Regalia 1984).

Trygdesystemet ble videreutviklet i sosialforsikringssporet. Mens de liberale regjeringene før krigen hadde innført sosialforsikringer for de organiserte delene av arbeiderklassen, sørget nå DC for at dets velgere – småbønder, kjøpmenn og håndverkere<sup>6</sup> – fikk gunstige sosialforsikringsordninger med lave trygdeavgifter. De ble finansiert gjennom overføringer fra andre gruppers forsikringskasser eller ved statlige tilskudd.<sup>7</sup> Denne formen for klientellisme ble styrket ved et spesielt politisk-institusjonelt trekk: Parlamentskomiteene kunne vedta «smålover» (*leggine*), som

bedret ytelsene for DCs velgere. Hver «smålov» medførte ikke store utgifter, men til sammen ble det store summer (Cricenti 2000). I 1956 fikk of-fentlig ansatte rett til å gå av etter 25 års tjeneste uansett alder og i 1965 ansatte i private sektor etter 35 år. Denne «ansiennitetspensjonen» (*pensione di anzianità*) skulle bli en økonomisk plage for senere regjeringer uansett partifarge.

Også familiepolitikken fortsatte i gamle spor. Fascismens familielovgivning ble i hovedsak ført videre. DC ble et talerør for kirkens familiesyn: Familien var grunnenheten i samfunnet. Kvin-nene hadde et særlig ansvar i hjemmet som mor og oppdrager. Staten hadde ifølge grunnloven (§ 7, 30 og 31) plikt til å beskytte moderskapet (Parlamento Italiano 1947). Skilsmisse, abort og preventiver forble forbudt. Barnetrygden ble om-dannet ved at fascismens mål om flere fødsler ble lagt vekk, men den ble videreført som en sosi-alforsikring og et lønns tillegg for lønnstakerne.<sup>8</sup> Den var en flat ytelse som utgjorde 20 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn – en av de mest sjenerøse ordningene i Vest-Europa (Lynch 2006).

Kirken videreførte sin dominerende rolle i de få sosiale tjenestene som fantes og drev institu-sjoner for enslige forsørgere og foreldreløse. De sosiale tjenestene forble lite utviklet, og profesjo-naliseringen av det sosiale arbeidet skjedde langt senere enn nord for Alpene. Familien og tradisjo-nelle familieverdier hadde en sentral plass i DCs kamp mot PCI, som DC anklaget for å være en fiende av familien (Bernini 2010). PCI søkte å unngå konfrontasjon med DC og engasjerte seg ikke mye i familiepolitikken (David 1984). Kon-trasten mellom sterk familieretorikk og passiv familiepolitikk ble et kjennetegn ved italiensk velferdspolitikk. Alt i alt ble utviklingen av vel-ferdsregimet i denne perioden preget av stivhengi-ghet, med gradvise ekspansive tiltak som bygde på eksisterende ordninger.

### Sentrum–venstreregjeringenes reformer

På begynnelsen av 1960-tallet ble de politisk-institusjonelle forutsetningene for velferdspoli-

tikken endret da PSI gikk i regjeringssamarbeid med DC, med ønske om reformer i arbeidsmar-keds-, trygde- og familiepolitikken.

Etterspørselen etter arbeidskraft styrket fag-bevegelsen og bidro til at PSI lyktes i å få til en reform av arbeidspolitikken. Arbeiderloven – *Lo statuto dei lavoratori* – i 1970 ble en grunnlov for arbeidslivet, slik Hovedavtalen var blitt 35 år tidligere i Norge. Lønnstakerne fikk rett til å or-ganisere seg og sterkt vern mot oppsigelse, blant annet ved å kunne bringe oppsigelser inn for en domstol<sup>9</sup> (Parlamento Italiano 1970). Men loven gjaldt bare bedrifter med flere enn 15 ansatte. Dermed forsterket den todelingen i arbeidsmar-kedet mellom ansatte i store og små bedrifter. Den svake dagpengeordningen ble utviklet til nye grupper – blant andre landarbeiderne (Re-galia 1984). Også Lønnskompensasjonsfondet – *Cassa Integrazione Guadagni* – ble utvidet til nye grupper, men gjaldt fortsatt i hovedsak ansatte i de store fabrikkene i nord, som utgjorde min-dretallet (Fargion 2009). De kunne få 80 pro-sent kompensasjon inntil bedriftens situasjon ble bedre – og det kunne vare lenge. Dette A-laget ble stilt overfor små krav om mobilitet, mens mobilitetskravene var strengere over B-laget i de små bedriftene.

De økonomiske konjunktorene bidro imid-lertid ikke til at PSI lyktes å få vedtatt et forslag om et skattefinansiert trygdesystem og offentlig helsevesen etter skandinavisk mønster. Industri-arbeiderne og CGIL, støttet av PCI, og grupper med høy utdanning, som hadde forsikringskas-ser med god økonomi, var mot en slik pensjons-reform, og DC var skeptisk (Ferrera 1993). Det var et typisk eksempel på stivhengighet – en in-stitusjon som skaper sine forsvarere, som blokke-rer endringer i det etablerte sporet. I stedet bidro politisk-institusjonelle faktorer – fagbevegelsens nye styrke – til at regjeringa og fagforeningene i 1969 inngikk en avtale om overgang fra definer-te bidrag til definerte ytelser i alderspensjonen. Ytelsene ble nå så høye<sup>10</sup> at de sikret trygghet for de yrkesaktive og fikk den statusbevarende funk-sjon som Esping-Andersen (1990) senere så som

kjennetegn ved et katolsk-konservativt velferdsregime, med rett til å gå av ved 60 år for menn og 55 år for kvinner. Det var et eksempel på omforming (*conversion*) – målendring i en eksisterende ordning. Nye grupper fikk rett til ansiennitetspensjon, og det ble innført en behovsprøvd, skattefinansiert minstepensjon fra 65 år. Dette var dyre reformer, som førte til at staten måtte skyte inn stadig mer penger, og dermed ble pensjonene delvis skattefinansierte.

Sosioøkonomiske faktorer – særlig urbaniseringen – hadde skapt et nytt bakteppe for endringer i familierpolitikken, men politisk-institusjonelle faktorer spilte en mer direkte rolle for politiske beslutninger: Studentopprøret hadde bidratt til en ny kvinnebevegelse, og kirkenes rolle var svekket, mens PSI bidro i sin nøkkelrolle til modernisering og til at familiespørsmål kom mer i sentrum. PSIs forslag om å tillate skilsmisse ble vedtatt i en folkeavstemning i 1974, med sterk motstand fra DC og kirken. En ny familielov avskaffet året etter straffen for samboerskap, fjernet regelen om at mannen var familiens overhode og slo fast at ektefellene var likestilte. I 1978 fikk kvinnene rett til selvbestemt abort. Dette var brudd med konservativ familieideologi, båret fram av en alternativ ideologi med annet syn på kvinnen og familien. I 1971 fikk kvinnelige lønnsstakere rett til 8 måneders barselpermisjon med 80 prosent kompensasjon (Lynch 2006). PSI fikk til lite for å utvikle sosiale tjenester, men enkelte store kommuner i Sentral- og Nord-Italia begynte å tilby hjemmetjenester til eldre (David 1984).

I helsepolitikken skjedde det et brudd med sosialforsikringsprinsippet og forsikringskassenes sentrale rolle i helsevesenet. I 1970 fikk PSI gjennom en regionreform. 20 regioner ble opprettet og fikk myndighet til å vedta lover om helsevesen, sosialhjelp og jordbruk innenfor nasjonale rammelover. I 1978 vedtok Parlamentet etter press fra PCI, som hadde samarbeidet med DC under den røde og svarte terroren i de foregående årene, å opprette et offentlig, skattefinansiert helsevesen.

## Oljekrise og offentlig gjeld

Reformene på 1960- og 1970-tallet ble finansiert gjennom underskudd på statsbudsjettet. Gjennom 1960-tallet steg den offentlige gjelda fra ca. 30 prosent til opp mot 60 prosent av BNP. Oljekrisene i 1973 og 1979 førte til økende arbeidsløshet, synkende sysselsetting og lavere BNP og svekket de økonomiske forutsetningene for ekspansiv velferdspolitik. Gjelda fortsatte å øke da innbetalingene til trygdekassene ikke holdt tritt med utbetalingene, og underskuddet på statsbudsjettet var årlig 6–10 prosent, langt mer enn i andre industriland.

Mens Norge og Sverige møtte krisa med aktive sysselsettingstiltak og omskolering, hadde Italia den minst aktive arbeidsmarkedspolitikken i Vest-Europa. Den aktive industrialiseringspolitikken i Sør-Italia ble avvirket. Italia – som Tyskland – førtidspensjonerte eldre arbeidstakere i stort omfang. Industriarbeidere over 55 år (kvinner over 50 år) som mistet jobben, fikk rett til førtidspensjon. Fra midt på 1980-tallet økte antallet ansiennitetspensjonister sterkt, mens antallet som betalte inn til trygdekassene stagnerte (Fargion 2003). Regjeringa devaluerte lira flere ganger og kuttet i offentlige ytelser.

Krisa førte til økt trepartssamarbeid mellom fagorganisasjonene, arbeidsgiverne og regjeringa og til en avtale i 1983 for å redusere inflasjonen og styrke konkurransevnen. Det liknet det inntektspolitiske samarbeidet i Norge: Regjeringa skulle redusere skattenivået og sette i verk en mer aktiv sysselsettingspolitikk, med insentiver for økt sysselsetting, yrkesopplæring for unge og jobbdeling. Fagbevegelsen skulle vise tilbakeholdenhet ved lønnsoppgjørene og akseptere visse former for fleksibilisering gjennom midlertidige ansettelser og deltidsarbeid (Berton, Sacchi og Richiardi 2012).

Barnetrygden var blitt gradvis svekket fordi den fra begynnelsen av 1960-tallet ikke var blitt justert i tråd med levekostnadene, samtidig som den sterke reallønnsveksten siden da hadde gjort dens betydning som lønnstilskudd liten (Lynch 2006) – et eksempel på *policy drift*.<sup>11</sup> Som ledd i

innstrammingene ble den behovsprøvd i 1984, og antallet mottakere ble nesten halvert fra 1983 til 1987 (Biase 2010). Det gjorde at barnetrygden etter hvert hadde få som forsvarte den. Samtidig var fattigdom blitt et tema i den offentlige debatten, og i 1988 ble barnetrygden omdannet til et tiltak mot fattigdom i alle familier (*Assegno per il Nucleo Familiare*): Målgruppen var ikke lenger bare familier med barn, men alle familier med behov for økonomisk støtte. Ytelsene var fortsatt begrenset til familier med en sysselsatt forsørger, de ble behovsprøvde, utmålt etter inntekt og familiestørrelse, og finansiert av arbeidsgiverne.

### Begynnende omdanning av pensjonssystemet

Pensjonssystemet var blitt et av de mest sjenerøse og kostnadskrevende i Europa – med den laveste pensjonsalderen og de laveste trygdeavgiftene (Kostoris 1992). Statlige tilskudd og overføringer mellom kassene gjorde systemet uoversiktlig og skjulte hvem som nøt godt av overføringene. Systemet var basert på løpende finansiering og økende offentlig gjeld, som innebar omfordeling fra unge til eldre.

Både sosioøkonomiske og politisk institusjonelle faktorer skapte press for et mindre kostnadskrevende pensjonssystem. I 1990 passerte statsgjelda 120 prosent av BNP. De demografiske endringene var truende. Italia hadde siden 1980 hatt en lavere fertilitet enn gjennomsnittet i OECD, med 1,7 fødsler per kvinne i fruktbar alder. Prognosene pekte mot en sterk aldring av befolkningen med færre yrkesaktive per pensjonist.

Politisk-institusjonelle faktorer skapte press for endringer: EU og OECD begynte å peke på den manglende økonomiske bærekraften i velferdssystemet. Maastricht-avtalen satte grenser for fortsatt underskuddbudsjettering og nye lån, og innføringen av euroen konfronterte politikerne med krav om et mindre kostnadskrevende velferdssystem (Ferrera og Gualmini 1999). Også italienske eksperter og politikere så med økende bekymring på pensjonsavgiftene og den offentlige gjelda. I 1992 brøt partisystemet sammen

etter at PSI og DC hadde tatt imot bestikklser for offentlige kontrakter. Partiene og Parlamentet ble svekket, mens regjeringas posisjon ble styrket (Natali 2004). Partienes krise førte til at teknokratiske regjeringer kom i posisjon. Dette åpnet for trepartssamarbeid (*concertazione*) mellom regjeringene og partene i arbeidslivet og for at fagbevegelsen og arbeidsgiverne ble mer sentrale aktører.<sup>12</sup> Det gjaldt særlig i trygdepolitikken og i arbeidsmarkedspolitikken.

En regjering ledet av Giuliano Amato (PSI) prøvde å redusere og stabilisere pensjonsutgiftenes andel av BNP gjennom en pensjonsreform: høyere pensjonsalder og økte trygdeavgifter, lavere pensjon, begynnende overgang fra definerte ytelser til definerte bidrag og mindre forskjeller mellom ansatte i privat og offentlig sektor.<sup>13</sup> Pensjonsavgiftene ble kuttet, men overgangsperioden ble så lang at store innsparinger ble skjøvet langt inn i framtida. Samtidig ble det tatt et første skritt i retning av et pensjonssystem med tre søyler – en frivillig, kollektiv tjenstepensjon og individuelle ordninger ved siden av den offentlige pensjonen (Jessoula 2009).<sup>14</sup> Dette var et eksempel på innføring av et nytt ledd i en eksisterende ordning, som over tid kan transformere dens logikk (*layering*). Både kuttene, overgangen til definerte bidrag og innføring av nye søyler representerte en vending i trygdepolitikken. Regjeringa startet samtidig en desentralisering av helsevesenet til regionene.

Amato og etterfølgeren Ciampi,<sup>15</sup> som ledet en teknokratisk overgangsregjering, lanserte en ny arbeidsmarkedspolitikk som hadde trekk felles med både sosialdemokratiske og liberale velferdsregimer: på den ene siden inntektspolitisk samarbeid med partene i arbeidslivet; på den annen side «fleksibilisering» av arbeidsmarkedet. Arbeidsgiverne fikk større mulighet til å ansette på midlertidige kontrakter og foreta kollektive oppsigelser (Gallino 2008). Amato forhandlet også fram en avtale om å avskaffe den automatiske kompensasjonen for inflasjonen – *la scala mobile* – som var inngått mellom fagbevegelsen

og arbeidsgiverforeningen på 1970-tallet (Locke og Baccaro 1996).

### Den annen republikk

Fra 1994 hadde et nytt politisk-institusjonelt system etablert seg. Berlusconi's *Forza Italia* (FI) dominerte på høyresiden, og PCI omdannet seg til et slags sosialdemokratisk parti og fusjonerte etter hvert med Romano Prodis sosialkatolske gruppe i *Partito Democratico* (PD). Begge partiene var avhengig av andre partier for å danne regjering. PSI var redusert til et miniparti uten politisk innflytelse. Det nye partisystemet var ikke lenger ideologisk polarisert, men polarisert rundt Berlusconi's person

Berlusconi's allianse fikk flertall i 1994. Hans ideologi var en blanding av økonomisk liberalisme og populisme. Han ønsket lavere skatter, fri konkurranse og en mindre aktiv stat, men hadde vanskelig for å gjennomføre et liberalistisk program med upopulære tiltak. Berlusconi brøt samarbeidet med fagbevegelsen og kom raskt i konflikt med den og opinionen da han lanserte innstramminger i ansiennitets- og alderspensjonen. Koalisjonspartneren *Lega Nord* trakk seg fra regjeringa, og Berlusconi måtte gå av.

### Dini-reformen

Lamberto Dini (jf. note 15) ble statsminister i en teknokratregjering etter Berlusconi. I 1995 ble Dini og fagbevegelsen enige om en reform av pensjonssystemet: en pensjon bygd på definerte bidrag, basert på betalte trygdeavgifter gjennom yrkeslivet, alder ved pensjonering, veksten i BNP, justert for økningen i levealder og levekostnadene (og ikke lønnsnivået). Dini-reformen innebar en reversering av 1969-reformen. Skatteinsentiver skulle stimulere flere til å bli med i den frivillige kollektive tilleggspensjonen (Jessoula og Alti 2010). Reformen overførte en del av ansvaret for å sikre tilvakt økonomisk status fra staten til den enkelte. En skattefinansiert minstepensjon skulle sikre dem med få yrkesaktive år.

Fagbevegelsen aksepterte dette på grunn av den økonomiske situasjonen, den høye arbeids-

løsheten og for at Italia skulle kunne oppfylle EUs kriterier for å bli del av eurosonen. Dessuten forhandlet den seg fram til at iverksettelsen ble skutt ut i framtida. Endringene ville gjelde fullt ut først for dem som ville gå av med pensjon i 2013, og de med minst 18 års yrkesaktivitet ble holdt utenfor. Dermed ble også mye av innsparingene utsatt. Samtidig innebar det at Italia fikk to ulike pensjonssystemer – et sjenerøst og statussikrende for eldre arbeidstakere, og et lite sjenerøst for de som skulle gå av med pensjon i framtida.

### Sentrum-venstre ved makten

Etter at Olivenalliansen<sup>16</sup> vant valget i 1996, oppnevnte Prodis regjering et utvalg som skulle analysere velferdssystemets økonomiske bærekraft – Onofri-utvalget.<sup>17</sup> Det konkluderte med at de sosioøkonomiske forutsetningene for velferdssystemet ikke var til stede: Italia brukte 10 prosent av BNP til å betale renter for statsgjelda i 1997 – tre ganger så mye som andre land i EU, og pensjonene ville kreve en stadig større del av BNP. Samtidig var det ideologiske og normative grunner til reform: ubalansen mellom «overbeskyttelsen» (*ipertutela*) av pensjonistene og «underbeskyttelsen» (*sottotutela*) av unge og andre uten arbeid. Pensjonsreformen burde derfor gjennomføres raskere, pensjonsalderen heves, ansiennitetspensjonen bygges ned og alle typer pensjon integreres i et felles system. Utvalget foreslo videre en felles arbeidsledighetstrygd og et nasjonalt sosialhjelpssystem (Onofri 1997).

Onofri-utvalgets analyse bidro til å skape en ny forståelse blant forskere og politikere. Men sentrum-venstre-regjeringene fulgte i begrenset grad opp med endringer. Enkelte skjevheter i ansiennitetspensjonen ble dempet, men forskjellsbehandlingen i trygdesystemet fortsatte. Det ble ingen felles arbeidsledighetstrygd og sosialhjelpssystem, men forsøk med sosialhjelp ble satt i verk.

Regjeringene la imidlertid mer vekt på familiepolitiske tiltak og sosiale tjenester. Ytelene til familier ble økt, og store barnefamilier fikk økt



støtte (Fargion 2004). Bygging av barnehager fikk statlige tilskudd, og fødselspermisjonen ble utvidet – blant annet fikk fedre økt rett til permisjon. Den katolske fløyen i sentrum–venstre satte seg fortsatt imot en lov om samboerskap. Det skjedde lite for å møte omsorgsbehovene blant eldre. Men den økte innvandringen fra 1990-tallet førte til et tilbud av billig arbeidskraft og til en ny yrkesrolle – *i badanti*, som arbeidet som hjemmehjelp, med barnepass eller omsorg for eldre og uføre (Sgritta 2009). 11 prosent av italienske familier hadde en *badante* i 2009 (Censis 2009). Dette var et – ofte svart – omsorgsmarked for innvandrerkvinner, til dels finansiert gjennom offentlige tilskudd til personer over 65 år eller under 18 år med spesielle behov (*indennità di accompagnamento*).

Utviklingen i EU, særlig Amsterdam-traktaten i 1997, bidro til å sette aktiv sysselsettingspolitikk på dagsordenen (Fargion 2004). Sentrum–venstre-regjeringa økte ressursene til arbeidsmarkedstiltak og arbeidsgiverne fikk støtte for å ansette arbeidsløse,<sup>18</sup> og et stort antall «sosialt nyttige jobber» ble opprettet. I tråd med OECDs anbefalinger og etter avtale med fagbevegelsen gjorde regjeringa fleksibilisering til ledd i sysselsettingsstrategien, og arbeidsgiverne fikk større mulighet til å ansette på midlertidige kontrakter (*Il pacchetto Treu* 1997) (Gallino 2008). Arbeidsformidlingen ble desentralisert til regionene, og privat arbeidsformidling ble lovlig (Fargion 2001).

Desentraliseringen av helsevesenet ble styrket ved at regionene fikk økt autonomi (*Decreto Bindi*) og mulighet til å opprette et helsefond. Det skulle finansieres gjennom avtaler mellom fagforeningene, bedriftene og lokale og regionale organisasjoner og dekke utgifter til tannpleie, kuropphold, egenandeler og annet som ikke det offentlige helsevesenet dekket (Dips 229/99).<sup>19</sup>

Hvorfor greide heller ikke sentrum–venstre-regjeringene å få til større endringer? Grunnen er i hovedsak den samme som tidligere: Den sosioøkonomiske situasjonen og den store gjelda gjorde det vanskelig å øke de sosiale utgiftene.

Politisk-institusjonelle forhold gjorde at alternativet – å foreta en omfordeling av dem – ikke ble ansett som mulig. Regjeringa var avhengig av fagbevegelsen og venstresiden i Parlamentet, som ikke ville akseptere nye nedskjæringer i pensjonene. Velgeroppslutningen om sentrum–venstre og sentrum–høyre var omtrent like stor, og ingen av blokkene ønsket å legge seg ut med grupper som kunne være avgjørende ved neste valg (*blame avoidance*). De som ville hatt fordel av et mindre kostbart pensjonssystem – de arbeidsløse unge og kvinnene – var ikke organisert og hadde ingen sterke talerør.

### Berlusconi igjen

Berlusconi kom til makten igjen i 2001 og satt, med avbrudd 2006–2008, til november 2011. Sentrum–venstre-regjeringenes ambisjon var å rette opp skjevhetene i velferdssystemet i tråd med Onofri-utvalget, men lyktes ikke i det. Berlusconi regjering hevdet derimot at den italienske velferdsstaten var mislykket,<sup>20</sup> og fortolket det ut fra et annet ideologisk utgangspunkt: Velferdsstatens hjelpende og paternalistiske ånd undertrykte personlig ansvarsfølelse. Staten burde ha mindre ansvar for velferden, mens familien, frivillige organisasjoner, bedrifter, regioner, kommuner og markedet burde spille en større rolle. Nøkkelbegrepene var «bilateralisme» og «tosøyle-system», med større vekt på den avtalebaserete søylen, der partene i arbeidslivet skulle forhandle om helse- og sosialytelser.

Regjeringa svekket trepartssamarbeidet, som det mente hadde undergravd regjeringenes beslutningsevne og lanserte i stedet EUs «sosiale dialog» – partene skulle få si sin mening, men ikke forsinke at regjeringas politikk ble iverksatt (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2001).<sup>21</sup> Den sluttet seg til EUs sysselsettingsstrategi, men fulgte lite opp med tiltak. Hovedgrepet var å knytte lønnsutviklingen mer direkte til produktiviteten i bedriftene, mens landsomfattende tariffavtaler skulle spille en mindre rolle, samtidig som ytterligere fleksibilisering skulle styrke sysselsettingen. *Biagi-loven*<sup>22</sup> i 2003 og

senere dekreter utvidet ytterligere arbeidsgivernes mulighet til å ansette midlertidig og å bruke underkontraktører. Snart ble en stor del av nye stillinger midlertidige.<sup>23</sup> Unge måtte ofte ta slike jobber i en årrekke før de eventuelt fikk fast stilling (Gallino 2008). *La precarietà* – utrygghet – ble et sentralt begrep i den offentlige debatten.

Familiesynet var konservativt, med en restriktiv holdning til assistert befruktning, nei til partnerskap og ekteskap mellom homofile. Familien skulle «kompensere for sosialpolitikken begrensninger og beskytte de svakeste i samfunnet» (Popolo delle Libertà 2009). Fra 2000 ble støtten til familier forskjøvet fra kontantytelser til skattefradrag (Biase 2010). Bedrifter, frivillige organisasjoner og kommunene skulle i tråd med subsidiaritetsprinsippet delta i utvikling av barnehager, finansiert gjennom skattelettelser og offentlige fond.<sup>24</sup>

I trygdepolitikken ble det innført forsiktige endringer for å redusere pensjonsutgiftene. Kravene for å gå av med ansiennitetspensjon økte til 60 år og 35 års innbetalte trygdeavgifter (2004). Under finanskrisa i 2009 lanserte regjeringa en sparepakke med nye innstramminger i pensjonene. Aldersgrensen ble nå økt til 66 år for menn, og i ansiennitetspensjonen måtte summen av alder og antall år med innbetalt trygdeavgift være minst 96.<sup>25</sup> Prøveordningene med sosialhjelp ble avsluttet. Fattigdom skulle ifølge regjeringa møtes med *selektiv universalisme* – tiltak for grupper i faresonen. Egenbetaling for sosiale og medisinske tjenester skulle graderes etter alder, inntekt eller familiesituasjon.

Berlusconi etterlot seg en offentlig gjeld på 120 prosent av BNP, lav produktivitet, økonomisk nedgang og økende arbeidsløshet. Den nye sosioøkonomiske situasjonen under finanskrisa, økende usikkerhet om Italia ville mestre gjelden og betale rentene på internasjonale lån utløste hans avgang i 2011.

### Mellomspill: En ny teknokrat-regjering

Finanskrisa førte til nye politisk-institusjonelle spilleregler: Den europeiske sentralbanken og de

internasjonale finansinstitusjonene fikk vetorett og fulgte opp EUs gjentatte krav siden 1990-tallet om lavere trygdeutgifter, reduksjon av underskuddet og den offentlige gjelda som vilkår for støtte fra Den europeiske sentralbanken (ECB). Presidentens utnevning av Mario Monti til statsminister var et nytt eksempel på at de politiske partiene viker plassen for teknokrat-regjeringer i kritiske situasjoner: Det skjedde da Ciampi måtte oppfylle EUs krav for at Italia skulle få være med i euroen, og da Dini fikk vedtatt sin pensjonsreform. Det parlamentariske grunnlaget var aksept fra både sentrum–høyre og sentrum–venstre.

Monti hadde tidligere støttet Onofri-utvalgets forslag om avskaffelse av todelingen i arbeidsmarkedet og innføring av arbeidsledighetsstrygd for unge. Modellen var den danske kombinasjonen av fleksibilitet i arbeidsmarkedet og sosial trygghet.<sup>26</sup> Politikken var todelte: Sanere den offentlige økonomien og stimulere til økonomisk vekst, men det første kom til å dominere. Programmet «Redd Italia» (*Salva Italia*) omfattet økte skatter og avgifter og nye store kutt i overføringene til regionene og kommunene, som rammet helse- og sosialtjenestene.<sup>27</sup>

En arbeidsreform skulle svekke segmenteringen i arbeidsmarkedet. Mens tidligere «fleksibiliseringstiltak» hadde dreid seg om de unges inngang til arbeidsmarkedet, gjaldt denne reformen de som hadde fast arbeid og var beskyttet av et sterkt stillingsvern. Nå ble oppsigelsesvernet og retten til å gjeninntre i stillingen hvis retten fant oppsigelsen usaklig, svekket. Til gjengjeld ble kompensasjonen sjenerøs – 12–24 måneders lønn (OECD 2012b). På den annen side ble arbeidsgivernes mulighet til å ansette på midlertidige kontrakter begrenset til 36 måneder. En ny «arbeidssosialforsikring» (*Assicurazione Sociale per l'Impiego*, ASpI) skal dekke alle lønnstakere og ulike former for atypisk arbeid, uavhengig av kontraktsformen – med unntak av landarbeidere og sesongarbeidere som ikke er borgere i EU-land.<sup>28</sup>

Pensjonsreformen fullførte harmoniseringen av det offentlige pensjonssystemet: Reglene for pensjonering, trygdeavgifter, definerte ytelser og beregningsmåten ble like for alle, med fleksibel pensjonsalder fra 66 til 70 for menn og 62 til 70 for kvinner, med insentiver til å fortsette å arbeide. Kvinner blir underlagt samme regler som menn fra 2018 (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2011). Italia får da et økonomisk bærekraftig offentlig pensjonssystem med likhetstrekk med det svenske systemet (og til dels med det norske) med levealdersjustering, slik at folk må arbeide lengre når levealderen øker. Samtidig inngikk Monti en avtale med partene i arbeidslivet – bortsett fra CGIL – om skattemessige insentiver for å styrke den avtalebaserte søylen i alderspensjonen (Pavoloni, Ascoli og Mirabile 2013). 20 år etter at Dini la fram sitt forslag til et nytt pensjonssystem ble det satt i verk.

Monti-regjeringa la også fram en «Nasjonal plan for familien». Den understrekte at det var et presserende behov for en helhetlig familiepolitikk bygd på solidaritet og subsidiaritet. Familier med store omsorgsoppgaver skulle styrkes gjennom skattefradrag, permisjonsrettigheter og tjenester utviklet i samarbeid mellom kommunene og lokale frivillige organisasjoner. Men planen inneholdt ingen konkrete løfter eller idéer til finansiering.

### 50 års endringer – hvilke faktorer har vært viktige?

Hvilken rolle har de ulike faktorene (jf. figur 1) spilt i de endringene som er beskrevet over? Alle endringer har et sosioøkonomisk bakteppe. Sosioøkonomiske faktorer har vært mest avgjørende for endringene i pensjonssystemet fra 1990. Mens endringene fram til dette tidspunktet var preget av stivhengighet, det vil si preget av velferdssystemets historiske utforming, slo kombinasjonen av først økonomisk stagnasjon, siden krise og truende demografiske endringer gjennom i politikernes erkjennelse. De to siste tiårene er det gamle pensjonssystemet fortrent og omdannet til et system med et nytt formål jen-

nom en rekke gradvise endringer og innføring av søyler som bygger på en ny logikk (*layering*). Av politisk-institusjonelle faktorer har uenighet mellom partiene spilt en liten rolle. Derimot har for det første partienes evne til å abdisere i kritiske situasjoner og slippe til teknokrat-regjeringer vært viktig. Det har åpnet for beslutninger som partiene ikke har ønsket å gjøre – motsatt i Norden, der partiene har inngått brede kompromisser om trygdene. For det andre har Italias integrasjon i EU gjort EU-kommisjonen og Den europeiske sentralbanken til sentrale aktører. For det tredje har fagforeningene vært viktige aktører som langt på vei har akseptert regjeringenes forståelse av de problematiske sosioøkonomiske faktorene og presset fra EU.

Endringene i arbeidsmarkedspolitikken utgjør et sammensatt bilde. «Arbeiderloven» ble vedtatt på slutten av en høykonjunktur som styrket lønnstakernes posisjon. På det politisk-institusjonelle planet var PSIs nøkkelrolle i regjeringa viktig. Loven forsterket den todelingen mellom ansatte i store og små bedrifter som var arvet fra fascismen. Det etablerte et institusjonelt spor, som de best organiserte lønnstakerne så seg tjent med å føre videre – et eksempel på stivhengighet.

De to siste tiårene har stivhengigheten vært sterkere i arbeidsmarkeds- enn i trygdepolitikken. Det gjelder både kontantytelsene og de arbeidsrettslige reguleringene. Endringene i arbeidsmarkedspolitikken fra 1990-tallet sprang ut av en ny sosioøkonomisk situasjon: Veksten og sysselsettingen sank, og arbeidsløsheten økte, særlige blant unge. På det politisk-institusjonelle planet svekket dette fagbevegelsen og fikk den til å akseptere økt bruk av midlertidige ansettelser med mer. Det brøt i liten grad med det todelte sporet fordi fleksibiliseringen primært berørte unge på vei inn i arbeidsmarkedet. Heller ikke her var det særlig uenighet mellom de politiske partiene. De samme politisk-institusjonelle faktorer som i trygdepolitikken har hatt betydning: Partisystemets krise og sammenbrudd styrket regjeringa og åpnet for trepartssamarbeid mel-

lom regjeringa, fagbevegelsen og arbeidsgiverne. Men to slike typer faktorer har spilt en annen rolle enn i trygdepolitikken: For de første har det vært noe mer partipolitisk uenighet om trepartssamarbeidet (Regini og Colombo 2011) og til en viss grad om fleksibiliseringen.<sup>29</sup> For det andre har press fra EU ikke vært så sentralt, siden de sosiale utgiftene ikke har vært store på dette feltet, selv om både EU og OECD har oppfordret til fleksibilisering ved flere anledninger. Finanskrise fra 2008 svekket fagbevegelsen ytterligere, skapte en ny politisk-institusjonell situasjon med en ny teknokratledet regjering støttet av både PD og PDL. Montis tillit i finansmarkedene og EU gjorde det umulig for partiene å ikke støtte hans ytterligere fleksibilisering og svekking av vernet mot oppsigelser i de store bedriftene. Det er for tidlig å si om hans plan om å svekke todelingen i arbeidsmarkedet gjennom en felles arbeidsledighetsstryd vil bli realisert. Et felles trekk ved arbeids- og trygdepolitikken er at ideologier og idéer ikke har vært framtrepende i politisk strid. Press fra endrede sosioøkonomiske forhold og hvordan disse har blitt «filtrert» gjennom det politisk-institusjonelle systemet samt den velferdspolitiske arven (stivhengighet) har vært avgjørende.

De ulike faktorenes innflytelse på endringer har vært annerledes i familierpolitikken. Sosioøkonomiske forhold som urbanisering og sekularisering har vært et bakteppe, men har ikke hatt en plass i aktørenes erkjennelse på samme måte som på de to andre feltene. For retten til skilsmisse og selvbestemt abort og en likestillingspreget familielov har ideologier og idéer spilt en avgjørende rolle, stimulert av radikaleringen etter studentopprøret. Muligheten for folkeavstemning var en politisk-institusjonell faktor som gjorde det mulig å omgå partienes motstand eller lunkenhet. Den ideologiske uenigheten var stor mellom de sentrale partiene, og er det fortsatt om andre familierpolitiske spørsmål, der Italia fortsatt har en konservativ lovgivning (samboerskap, homofili, kunstig befruktning). Det har også vært ideologisk uenighet om kontantytelsene, men ikke så

skarpe som i synet på den tradisjonelle familiens verdi. Idéer og ideologier har altså spilt en mindre rolle i utviklingen av kontantytelsene enn i endringene i familieretten, selv om subsidiaritets-idéen har spilt en rolle i sentrum-høyre-regjeringenes vekt på skattefradrag. Barnetrygden ble aldri løst fra det sosialforsikringsspor som den ble etablert i fordi det ikke fantes noen politiske aktører som ønsket det. Dens betydning ble redusert gjennom *policy drift* og omdanning til en behovsprøvd familieytelse, mens den økte vekten på skattefradrag kan ses som et eksempel på innføring av et element som kan endre en velferdsordnings karakter (*layering*).

Samlet kan vi si at de sosioøkonomiske faktorene har hatt størst direkte gjennomslag på endringene i trygdesystemet. Der har også eksterne aktører (EU, EBC) vært en viktig politisk-institusjonell faktor. De ideologiske faktorene har vært mer bestemmende i familierpolitikken. Arbeidsmarkedspolitikken er blitt påvirket av både sosioøkonomiske faktorer, interne politisk-institusjonelle – og i mindre grad enn i familierpolitikken – ideologisk uenighet, men i større grad enn trygdepolitikken.

### Hvor omfattende endringer?

Streeck og Thelen (2005) hevder at liberalisering – ekspansjon av markedsrelasjoner og overføring av transaksjoner fra offentlig politisk kontroll til private kontrakter – er et felles utviklingstrekk for moderne kapitalistiske økonomier. Det gjelder i noen grad også utviklingen de siste tiårene i de tre sidene ved det italienske velferdsregimet som er belyst her. Det har skjedd en delvis avregulering av kontraktsrelasjonene i arbeidsmarkedet. Andelen med fleksible – det vil si midlertidige – arbeidskontrakter er som i Tyskland og på gjennomsnittet i EU, men vernet mot oppsigelse er ifølge OECDs indeks for *Strictness of Employment Legislation* fortsatt langt sterkere enn i det britiske velferdsregimet.<sup>30</sup> Flexibiliseringen er i liten grad blitt kompensert med aktiv arbeidsmarkedspolitik. Aktive arbeidsmarkedstiltaks andel av BNP har økt fra 0,2 i

1990 til 0,4 prosent i 2009. Det er på linje med Storbritannia (0,3 prosent), mens for eksempel Tyskland og Sverige brukte henholdsvis 1,0 og 1,1 prosent<sup>31</sup> (jf. tabell 1). Crouchs (2012) plassering av arbeidsmarkedsregimet som mellom et sterkt liberalt og et klart ikke-liberalt regime, synes dekkende.

Også reduserte ytelser og innføring av nye søyler i pensjonssystemet kan betegnes som en liberalisering fordi staten har redusert sitt ansvar for økonomisk forsørgelse av de eldre og gitt større ansvar til partene i arbeidsmarkedet og den enkelte.<sup>32</sup> Velferdsstaten er fortsatt svært lite omfordelende sammenliknet med både nordiske og kontinentale velferdsstater som Tyskland og Frankrike (Istat 2013). Sentrale italienske velferdsforskere mener at endringene de siste tiårene innebærer en dyp endring av det italienske velferdsregimet, blant annet fordi staten har trukket seg tilbake gjennom innføringen av en avtalebasert søyle i alderspensjonen og et avtalebasert fond i et desentralisert helsevesen, samtidig som familiens rolle i forsørgelsen av et økende antall arbeidsløse er styrket (Pavoloni, Ascoli og Mirabile 2013). Men samtidig utgjorde arbeidsmarkeds- og avtalebaserte ytelser i 2009 fortsatt en liten andel av BNP sammenliknet med for eksempel Frankrike, Tyskland og Sverige (ibid.). Det er mulig at denne andelen har økt sterkt de aller siste årene, men neppe så mye at den er kommet på høyde med de nevnte landene.

### Avslutning: Fortsatt korporativ, konservativ og katolsk?

Spørsmålet er om de endringene og liberaliseringen som er beskrevet her, har gjort betegnelsen katolsk, konservativt og korporativt om det italienske velferdsregimet mindre dekkende? Et korporativt sosialforsikringsssystem kjennetegnes av at ulike klasser og yrkesgrupper har ulike ordninger, med ulike rettigheter og privilegier (Esping-Andersen 1990). Etableringen av et nasjonalt helsevesen svekket det korporative preget. Det samme gjorde endringene i trygdesystemet fra 1990, med Montis reform i 2012 som full-

førte overgangen til et felles system. På den annen side blir forskjellene mellom yrkesgrupper erstattet av ulikheter mellom ansatte med ulik forhandlingsstyrke, ansatte i bedrifter med ulik grad av produktivitet, mellom små og store bedrifter og mellom bedrifter i ulike landsdeler. Videre vil ulike muligheter til å spare og plassere penger i den tredje pensjonssøylen øke forskjellene i pensjonsytelser. Det kan nok hevdes at dette systemet er mindre korporativt i den forstand som Esping-Andersen brukte dette begrepet, men det kan bli like fragmentert og uoversiktlig som det systemet han omtalte i 1990.

Er velferdsregimet fortsatt konservativt? Konservativ velferdsregimer preges av særlig tre trekk: Pensjonsytelsene er mer dominerende framfor tjenester til familier enn i andre regimer; ytelsene har en statussikrende funksjon, og familiesynet er preget av forsvar for den tradisjonelle kjernefamilien. Siste tilgjengelige tall (2009) viser at intet annet OECD-land brukte så stor andel av sitt BNP på kontantytelser til eldre (12,9 prosent, OECD, *Social Expenditure Database*<sup>33</sup>). Men pensjonsutgiftens andel av BNP reduseres med 6 prosent fra 2009 til 2025 og vil da være mindre enn i de fleste andre land i Vest-Europa (OECD 2012a). Samtidig vil imidlertid pensjonssystemets statussikrende funksjon svekkes fordi forskjellen mellom lønn og pensjon blir så stor at det ikke sikrer tilvent levestandard. Jessoula og Alti (2010) peker på at en adekvat inntektssikring krever at folk må betale fulle bidrag, være kontinuerlig i arbeid i 40 år og delta i den andre – arbeidsmarkedsbaserte – søylen. Med det store antallet på midlertidige kontrakter eller arbeidsløse, er det strenge krav, og bare en liten andel vil oppfylle disse vilkårene. De som mottok 70 prosent av lønna i pensjon i 2010, vil i 2040 motta om lag 50 prosent. Pensjonen vil for nesten halyparten av lønnstakerne utgjøre mindre enn 60 prosent av lønna i 2040, viser en analyse fra *Banca d'Italia* (Cappelletti og Guazzarotti 2010). Da er det vanskelig å si at pensjonen sikrer tilvent status.

Tabell 1. Andel av BNP brukt til kontantytelser til eldre, aktive arbeidsmarkedstiltak og tjenester til familier i 1990 og 2009 (OECD 2012a)

		ITALIA	TYSKLAND	SVERIGE	NORGE	UK	OECD
Pensjon	1990	8,1	9,2	7,0	5,2	1,6	5,6
	2009	12,9	9,1	7,1	5,1	5,7	6,8
Aktive a-tiltak	1990	0,2	0,9	2,2	0,9	0,6	0,5
	2009	0,4	1,0	1,1	0,5	0,3	0,5
Familietjenester	1990	0,2	0,5	2,3	0,9	0,7	0,3
	2009	0,8	0,9	2,2	1,8	1,4	0,9

Hvor katolsk er dette velferdsregimet? Det klarreste katolske trekket er at et konservativt familiesyn med forsvar av den tradisjonelle kjernefamilien fortsatt står sterkere enn i de fleste land i Vest-Europa – med den sterke motviljen mot å anerkjenne andre samlivsformer enn ekteskapet mellom mann og kvinne. Det økonomiske begrep «liberalisering» er et mindre fruktbart begrep for endringene i familiepolitikken, der endringene i statens reguleringer av enkelte sider ved familie- og samliv heller kan betegnes som liberale i den politiske forstand at det gir en enkelte større frihet i eget liv. Familiepolitikken er noe mindre passiv enn i 1990, men Italia bruker fortsatt lite av sine ressurser på familiepolitiske tiltak. Andelen av BNP til familietjenester har økt fra 0,2 i 1990 til 0,8 prosent i 2009. Det er omtrent det samme som i Tyskland og under halvparten av den andel de nordiske velferdsstater, Storbritannia og Frankrike bruker (OECD *Social Expenditure Database*). Familien spiller fortsatt en større rolle som buffer mot sosiale risikoer enn i land nord for Alpene: Unge bor lengre hjemme, og fedres og besteforeldres pensjon bidrar til forsørgelse av unge uten arbeid. Subsidiaritetsprinsippet har bidratt til at de frivillige organisasjonene har en sentral rolle i de sosiale tjenestene. Men nye samlivsformer brer seg. Den mannlige forsørgermodellen står fortsatt sterkt.<sup>34</sup> Men det skyldes nok like mye av økonomiens manglende evne til å skape nye arbeidsplasser som katolsk forsørgerideologi.

Det italienske velferdsregimet kan fortsatt betegnes som konservativt, men de liberale trekkene er blitt sterkere og vil bli enda sterkere i årene framover. Det har fortsatt katolske trekk, men de katolske trekkene er blitt svakere. Det er blitt mindre korporativt, men ordningen med tresøyler i pensjonssystemet vil gjøre det mer fragmentert og uoversiktlig og føre til nye forskjeller i ytelse.

#### Noter:

- 1 Se Schiller og Kuhnle (2007).
- 2 Takk til Aksel Hatland, Einar Øverby og to anonyme konsulenter for konstruktive forslag.
- 3 Plassen tillater bare kort omtale av helsepolitikken og om regional velferdspolitik, de store regionale forskjellene (Bagnasco 1977) og de frivillige organisasjonenes rolle i sosial tjenesteyting. For en beskrivelse av helsepolitikken og de sosiale tjenestene, se Maino og Neri (2011).
- 4 Interesserte i diskusjonen om landene i Sør-Europa utgjør en egen type velferdsregime vises til Marí-Klose og Moreno-Fuentes (2013) og andre bidrag i *European Societies* nr. 4 2013.
- 5 Statlig monopol på arbeidsformidling ble innført i 1949, men kom aldri til å fungere reelt.
- 6 På 1950-tallet ble pensjonsforsikring obligatorisk for alle lønnstakere i 1950, bøndene i 1954, landarbeiderne og forpakterne i 1957, håndverkerne i 1959. På 1960-tallet kom nye grupper selvstendige med (Conti og Silei 2005).

- 7 I løpet av noen få år dekket avgiftene fra småbønder og forpaktere bare 10 prosent av pensjonsutgiftene til disse gruppene (Fargion 2009)
- 8 Barnetrygden ble fra 1950-tallet utvidet til stadig nye grupper lønnstakere. Lynch (2006) mener at statens manglende evne til å drive inn skatt fra små selvstendig næringsdrivende var en viktig grunn til at en skattefinansiert, universell barnetrygd ikke ble realisert.
- 9 Gjennom 1950- og 1960-tallet hadde lønnstakernes rett til ikke-tidsbegrensede kontrakter blitt normen, mens midlertidig arbeid ble akseptert bare unntaksvis (Berton, Sacchi og Richiardi 2012).
- 10 Pensjonen ble beregnet ut fra lønna siste fem år og antall år betalt trygdeavgift og kunne bli 80 prosent av lønna de siste fem år (Conti og Silei 2005).
- 11 Samtidig hadde regjeringa i forståelse med fagforeningene begynt å overføre inntektene til pensjonskassene.
- 12 Trepartssamarbeidet var særlig aktivt på 1990-tallet. Senere ble det svekket både av arbeidsgivernes organisasjon *Confindustria* og av uenighet mellom CGIL og de to andre store fagorganisasjonene UIL og CISL – se Molina og Rhodes (2007) og Regina og Colombo (2011).
- 13 Pensjonsalderen økte fra 60 til 65 år for menn og fra 55 til 60 år for kvinner, men ansiennitetspensjonen gjorde at mange kunne gå av tidligere. Minstekravet for å få alderspensjon økte fra 15 til 20 år.
- 14 Italia har hatt en sjenerøs sluttvederlagsordning, som ulike regjeringer har ønsket å inkludere i tilleggspensjonen. De som ikke motsetter seg det, får overført sluttvederlaget til tilleggspensjonen.
- 15 Carlo Azeglio Ciampi og Lamberto Dini kom fra *Banca d'Italia*, som lenge hadde vært bekymret for pensjonssystemets økonomiske bærekraft.
- 16 En allianse av PCIs etterfølger PDS og en sosial katolsk gruppe. Det var sentrumvenstre-regjeringer 1996–2001 og 2006–2008.
- 17 Ledet av Paolo Onofri, professor i sosialøkonomi. Maurizio Ferrera, i dag Italias internasjonalt mest anerkjente forsker på sosialpolitikk, var medlem.
- 18 Legge 24 giugno 1997, Gazzetta Ufficiale 154, 4 luglio 1997, Supplemento Ordinario 136.
- 19 Jf. <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/99229dl.htm>
- 20 Analysen er her basert på valgprogram og regjeringas «grønnbok» og «hvitbok» (Ministero del Lavoro 2008, Ministero del Lavoro 2009).
- 21 De faglige organisasjonene - særlig CGIL – ble mindre ettergivende etter at Italia hadde lyktes i å bli del av eurosone. Trepartssamarbeidet ble også svekket på grunn av konflikter mellom CGIL og de andre fagorganisasjonene om desentralisering av tariff-forhandlingene (Molina og Rhodes 2007).
- 22 Etter juristen Marco Biagi, som hadde forberedt loven.
- 23 OECD (2004) konkluderte med at arbeidslivet var blitt avregulert i omtrent samme grad som i andre OECD-land.
- 24 Forza Italias program 2006–2011.
- 25 EU har mange ganger krevd lik pensjonsalder for kvinner og menn. I 2012 ble det bestemt at kvinner må arbeide til 65 år (tidligere 60 år i offentlig og 61 år i privat sektor).
- 26 Jf. intervju i TG1/ Rai Uno 6.12.2011, der Monti sa at Italia betaler prisen for tiår da politikken var basert på de umiddelbare interessene til partienes velgere og ikke på interessene til de kommende generasjoner.
- 27 Overføringene fra staten til lokale sosiale tjenester ble redusert med 90 prosent fra 2008 til 2012 (Pavoloni, Ascoli og Mirabile 2013).
- 28 Se INPS (2012) Vilkårene er lite sjenerøse: Betalt forsikringsavgift i minst to år, 8 dagers ventetid, 75 prosent kompensasjon (maksimum 1080 euro per måned) og åtte måneders varighet for personer under 50 år (12 måneder over 50 år).
- 29 Både sentrumhøyre- og sentrumvenstre-regjeringer har støttet fleksibiliseringspolitikken, men sentrumhøyre har villet gå lengst – se Berton, Ricchiardi og Sacchi (2012).

- 30 Vernet mot oppsigelse er svakere enn i Tyskland, men sterkere enn i Norden (OECD *Strictness of employment protection database*, 2013).
- 31 I 2009 var det 7,8 prosent arbeidsløse i Italia, 7,9 prosent i Sverige og Tyskland og 3,2 prosent i Norge.
- 32 Staten har også redusert sitt ansvar for helsevesenet ved delegasjon til regionene og for de sosiale tjenestene, som er overlatt til kontraktmessige relasjoner mellom lokale myndigheter og de frivillige organisasjonene.
- 33 <http://stats.oecd.org/Index.aspx>
- 34 Kvinnenes sysselsetting økte fra 1990 til 2010 med bare 10 prosent – til 46 prosent – 20 prosent lavere enn i Tyskland og Storbritannia og nesten 30 prosent lavere enn i Norge (OECD 2012a).

## Litteratur

- Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie*. Bologna: Il Mulino.
- Bartocci, E. (1999). *Le politiche sociali nell'Italia liberale*. Roma: Donzelli editori.
- Béland, D. (2005). Ideas and social policy: an institutional perspective. *Social Policy & Administration*, 39(1):1–18.
- Bernini, S. (2010). Famiglia e politica fra continuità e cambiamento. I: A. Mammoni, N. Tranfaglia og G.A. Veltri, *Un paese normale. Saggi sull'Italia contemporanea*. Milano: Dalai editore.
- Berton, F., S. Sacchi og M. Richiardi (2012). *The Political Economy of Work Security and Flexibility*. Bristol: The Policy Press.
- Cappellerti, G. og G. Guazzarotti (2010). Le scelte previdenziali nell'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia. *Questioni di Economia e Finanza. Occasional Papers*, 77. Roma: B. d'Italia
- Censis (2009). *Una famiglia italiana su dieci è badante-dipendente*. Roma: Centro Studi Investimenti Sociali (Censis).
- Conti, F. og G. Silei (2005). *Breve storia dello stato sociale*. Roma: Carrocci editore.
- Cricenti, P. (2000). *Mellan privilegier och fattigdom om italiensk demokrati och socialpolitik ur ett välfärdsstatsperspektiv*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Crouch, C. (2012). National varieties of labour market exposure. I: G. Morgan og R. Whitley, *Capitalisms and Capitalism in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- David, P. (1984). Il sistema assistenziale in Italia. I: U. Ascoli, *Welfare all'italiana*. Roma-Bari: Editore Laterza.
- Di Biase, R. (2010). Gli assegni familiari in Italia: effetti redistributivi. *La Rivista delle Politiche Sociali*, (1):259–292.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fargion, V. (2001). Italy: Moving from the Southern Model: I: P. Alcock, G. Craig og J. Campling, *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*. Basingstoke: Palgrave.
- Fargion, V. (2003). Half way through the ford: The Italian welfare state at the beginning of the new century. I: N. Gilbert og R. Van Voorhis, *Changing Patterns of Social Protection*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Fargion, V. (2004). Tra scilla e cariddi: Le politiche sociali dei governi di centro-sinistra in Italia. *Polis*, 18(3):383–412.
- Fargion, V. (2009). Italy: Still a pension state? I: G. Craig og P. Alcock, *International Social Policy. Welfare Regimes in the Developed World*, s. 171–189. Basingstoke: Palgrave.
- Ferrera, M. (1986). Italy. I: P. Flora, *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*. Berlin Walter Gruyter.
- Ferrera, M. (1993). *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna: Il Mulino.
- Ferrera, M. (1996). The «southern» model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1):17–37.
- Ferrera, M. og E. Gualmini (1999). *Salvati dall'Europa? Welfare e lavoro in Italia fra gli anni '70 e gli anni '90: le riforme già fatte e quelle che restano da fare*. Bologna: Il Mulino.
- Freddi, G. (1989). *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche. La nuova Italia scientifica*. Roma: Carrocci.
- Gallino, L. (2008). *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*. Roma-Bari: Editori Laterza.



- Ginsborg, P. (1989). *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943–1988*. Torino: Einaudi.
- Grazia, V.D. (1993). *Le donne nel regime fascista*. Venezia: Marsilio.
- Guillén, A.M. og S. Álvarez (2001). Globalization and the southern welfare states. I: R. Sykes, B. Palier og P.M. Prior, *Globalization and European Welfare States. Challenges and Change*. Basingstoke: Palgrave.
- Hacker, J.S. (2005). Policy drift: the hidden politics of us welfare state retrenchment. I: W. Streeck og K.A. Thelen, *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford New York: Oxford University Press.
- Hall, P. (1993). Policy paradigms, social learning and the state: the case of economic policy in Britain. *Comparative Politics*, 25(3):275–296.
- INPS. (2012). *Riforma Fornero: le istruzioni dell'Inps*. INPS. circolare 18.12.2012 nr. 142 Roma:
- Istat. (2013). *Rapporto sulla Coesione sociale. Nota per la stampa*. Roma: Istat.
- Jessoula, M. (2009). *La politica pensionistica*. Bologna: Il Mulino.
- Jessoula, M. og T. Alti (2010). Italy: An uncompleted departure from Bismarck. I: B. Palier, *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, s. 157–181. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kostoris, F.P.S. (1992). Eccessi, insufficienze e distorsioni del sistema pensionistico italiano. I: *Ente per gli studi monetari bancari e finanziari «Luigi Einaudi» Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*. Bologna: Il Mulino.
- Locke, R.M. og L. Baccaro (1996). Learning from past mistakes? Recent reforms in Italian industrial relations. *Industrial Relations Journal*, 27(4):289–302.
- Lupo, S. (2005). *Il fascismo: la politica in un regime totalitario*. Roma: Donzelli.
- Lynch, J. (2006). *Age in the Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maino, F. og S. Neri (2011). Explaining welfare reforms in Italy between economy and politics: external constraints and endogenous dynamics. *Social Policy & Administration*, 45(4):445–464.
- Molina, O. og M. Rhodes (2007). Industrial relations and the welfare state in Italy: Assessing the potential of negotiated change. *West European Politics*, 30(4):803–829.
- Mussolini, B. (1938). *The Corporate State*. Florence: Vallecchi Publisher.
- Natali, D. (2004). Europeanization, policy arenas, and creative opportunism: the politics of welfare reforms in Italy. *Journal of European Public Policy*, 11(6):1077–1095.
- OECD (2004). *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OECD (2012a). *Social spending after the crisis*. Social expenditure (SOCX) data update 2012 Paris: OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?>
- OECD (2012b). Italy. Reviving growth and productivity. «Better Policies» Series.
- Onofri, P. (2007). La «Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale», *questo dossier*.
- Parlamento Italiano (1947). Costituzione della repubblica italiana.
- Parlamento Italiano (1970). Statuto dei lavoratori Legge 20 maggio 1970. n. 300.
- Passato, M. (2007). *Fondi pensione. Passato, presente e futuro*. Milano: FrancoAngeli.
- Pavoloni, E., U. Ascoli og M.L. Mirabile (2013). Introduzione. Gli ambivalenti processi di trasformazione del welfare in Italia fra stato, imprese e sindacato. I: E. Pavoloni, U. Ascoli og M.L. Mirabile, *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2):143–179.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependency, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2):251–267.
- Popolo delle Libertà (2009). *Carta dei valori*. Roma: Popolo delle Libertà.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2011). N. 5 4 dicembre, Roma. *Presidenza del consiglio dei ministri ufficio stampa del portavoce*.
- Regalia, I. (1984). Le politiche di lavoro. I: U. Ascoli, *Welfare state all'italiana*. Roma-Bari: Editore Laterza.

- Regini, M. og S. Colombo (2011). Italy: The rise and decline of social pacts. I: S. Avdagic, M. Rhodes og J. Visser, *Social Pacts in Europa. Emergence, Evolution, and Institutionalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Rico, A. og T. Cetani (red.). (2001). *European Observatory on Health Care Systems*.
- Sartori, G. (2005). *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Schiller, C. og S. Kuhnle (2007). «Modell Tyskland» under ombygging: mot en stille systemendring? *Tidsskrift for velferdsforskning*, (2):73–90.
- Sgritta, G.B. (2009). *Badanti e anziani in un welfare senza futuro*. Roma EdizioniLavoro
- Silei, G. (2004). Una occasione mancata? La questione della riforma dello stato sociale in Italia nel secondo dopoguerra. *Storia e Futuro, Rivista di storia e storiografia*, (4).
- Streeck, W. og K.A. Thelen (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. I: W. Streeck og K.A. Thelen, *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford New York: Oxford University Press.
- Thelen, K.A. (2003). How institutions evolve. I: J. Mahoney og D. Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.